

〔書 評〕

大本圭野著『[証言] 日本の住宅政策』

(日本評論社 1991年6月)

藤 井 透 *

日本の住宅・住宅政策が、欧米諸国に比べてはるかに貧しいものだと言われて久しい。1992年に発表された政府の『生活大国5か年計画』にも、「住宅・社会資本整備の立ち遅れ」が指摘されていた。立ち遅れが目立つのは、なにも住宅それ自体に限った話ではない。住宅政策に関する研究に目を転じて、建築の立場からの研究は一定の蓄積を持ってきたにもかかわらず、社会科学的な住宅政策に関する研究は（法律を除いて）ほとんど手つかずの状態であった。このような研究の空白に挑戦したのが、本書である。以下では、新しい研究領域に挑戦した本書から学ぶべき点を指摘しつつ、若干の疑問点を提出して、今後の住宅政策研究の課題を明らかにしていきたい。

本書は、全体で900頁にも及ぶ大著であるが、その9割以上が、住宅政策を担当した歴代の官僚、住宅運動に携わってきた人々（31人）に対するインタビューによって構成されている。学術書として、このようなきわめてユニークな構成となっているのは、研究対象である「日本の住宅政策の形成の曖昧さや政策の系統性の不在」という客観的要因と相まって、住宅政策の成立史研究自体が「皆無に近い」状態のためである。未開拓の研究領域に挑んだために、本書は日本の住宅政策の「成立過程内部に踏みこんだ」はじめての研究であると同時に、「オーラル・ヒストリー」といわれる歴史学の手法を利用して「事実」発見につとめた記録の書ともなったのである。本書に収録されている「証言」は、1980年から86年までに行われたものであるが、その後刊行された住宅に関する文献の少なからぬものに、「証言」の内容がすでに引用・紹介されている。「事実」発見によって筆者は、住宅政策研究に価値ある素材を提供しているといえるであろう。

ただ、発見された「事実」は、どのような視角で論じられるかによって位置づけも

* 佛教大学総合研究所専任研究員（専任講師）

変わり得る。筆者は「序」のなかで「証言を組み立てるに際しての視角」を4点にまとめている。その中で、さしあたり評者にとってもっとも関心があり、かつ魅力的な「住宅政策は社会政策である」という第1の視角に即して、本書の特質を整理し評価を行ってみたい。「序」の「視角」によれば、「社会政策」は、「当該政策の評価はその内面的形成過程およびそれによる特徴の解明によって可能となる。政策の形成は、表面的には国民の住宅欲求を汲みあげて行政内部で立法化するという形式をとるが、基礎的条件としては、社会運動―住宅運動、労働運動等の圧力があり、また財界等、いわゆる資本の要請からの影響も受け、それらと妥協しながら官僚機構としての一定の独立性を持って立案される」ものである。当時の官僚のみならず、学者、住宅運動家、労働運動家へのインタビューを行ったのが、「社会政策」の上のような理解から生じたものであることが首肯できる。「証言」個々の内容に立ち入る余裕はないので、今日の住宅政策の柱である公庫・公団・公営の成立過程にかかわった「証言」を中心に、そこから浮かび上がった論点を確認してみよう。

まず、あらためて思い知らされたのが、戦後の政府は、建設行政において一貫して産業基盤整備に重点を置いており、住宅を後回しにしてきたという点である。これは特段あたらしい評価でも何でもない。しかし、歴代の官僚の多くが住宅問題はすぐに解決するであろうという楽観的な見方をしていたという事実を本書から知り、当惑していた評者にとって、この再発見は重要であった。なぜなら、建設行政にとって、いわばはじめから住宅問題、住宅行政はネグリジブルな存在であり、したがって住宅行政を担当した官僚（仕事それ自身には力を注いでいたという「証言」がありながらも）の意識にもそれが反映していたと理解できるからである。また、日本の住宅政策が（時期区分上の問題は残るが）基本的に持家政策を取っていたという事実、そして徹底した「戸数主義」をとっていたという事実も、あらためて確認できた点である。筆者も指摘しているように、このような点は、わが国の住宅政策が経済発展のための不可欠の政策にされ、とりわけ低成長期以降、景気浮揚策の中心にすえられている事態を雄弁に語るものであろう。

筆者は、住宅金融公庫法（1950年）、公営住宅法（1951年）、そして日本住宅公団法（1955年）が出揃う1956年までの時期を、戦後の「住宅の階層別政策の確立」期ととらえる。それぞれの法律が制定される過程に関連した「証言」ではじめに気づかされるのが、あたかも順を追って制度化されてきたように見えるこれらの政策が、実は、三つの法律の制度的関連を全体の住宅政策の中でどう位置づけたらよいのかといった、当然の課題意識もない（持つ必要もない？）官僚によって担われてきたという事実で

ある。「住宅行政の多元化」という一見、耳ざわりの良い言葉も、官僚主導の“場当たりのな”住宅政策の別の表現でしかなかったということが、他ならぬ担当者の「証言」によってはっきり証明されている。また日本の「住宅計画」が、中央集権的な性格が非常に強いものであり、地域の特性や町づくりとは無縁のものとして存在してきた点が、本書で浮き彫りにされている。たとえば、住宅公団構想の原点に、都民のための住宅が必要であるにもかかわらず、都内に土地が入手できないために「都道府県の境界を取り払ったつくり方」があった点は、非常に興味深い逸話であり、三つの法律を「階層別政策」としてのみ把握するこれまでの理解に反省を迫る「証言」であろう。しかし、このような地域圏的発想は、際限なく地域圏を広げる危険性を常にはらむものである。さらに、中央集権的な住宅政策は、地域性をほとんど考慮しないという意味で、住宅の構造にも影響を与えている点がかがえる。たしかに「証言」によって、当該地域の気候や自然的条件が勘案されたうえで建設された住宅の事例を知ることができる。しかし、それが地域の歴史的条件を視野に入れるところまで至らないことが、見えてくる。したがって、京都、奈良といった歴史をもった地域において、当該地域の歴史を尊重するような新たな住宅建設のための政策的保証がまったくないことを思い知らされる。「上から降ろしていく」住宅計画が、いかに地域の個性をなくしていくものであるか、そしてそれが「戸数主義」と裏表の関係にあるかが「証言」によってあぶり出されてくるのである。以上、本書によってあらためて教えられた点を述べてみた。このような論点は、筆者のインタビュアーとしての並々ならぬ力量が発揮されてはじめて、内在的に明らかにされたものである。筆者の長年にわたる住宅、住宅政策研究への情熱に敬意を表したい。

ただ気になる点もある。それは、まず「オーラル・ヒストリー」の方法に関してである。従来の研究が空白であるために、文献研究と同時に政策担当者らにインタビューをすることによって「原資料」を“発見”する作業を行なわねばならなかった筆者の状況は、よく理解でき、共感もできる。ただ、とりわけかつての官僚（もちろん個人差はある）が、限定された条件のもとで自分たちは意欲的に住宅政策に取組み、一定の成果を得られたのだという自負心を持っているという事実と、今日、国民の多くが住まいと住宅・住環境に悩んでいる姿との間に果てしないギャップが存在するのではないかと、評者は思わざるを得ない。それがまさに、日本の住宅の貧しさの原因であると言われればそれまでであるが、手法としての「オーラル・ヒストリー」の難しさを感じさせる点である。

また、筆者の「社会政策」に対する理解の仕方にも疑問がある。従来の労働力政策

を基軸とした日本の社会政策論に対して、今日の国民生活の幅広い課題や要求に応えられるものになっているのかどうかという疑問が出されている点は、もはや周知に属するものであろう。評者も、あたらしい社会政策論はどうあるべきかを模索しているひとりである。ところが、評者が引用した「序」の部分の「社会政策」論は、政策形成過程論的な解釈が勝ち過ぎており、なにより、“はじめに住宅（政策）ありき”という印象を与え、従来の日本の社会政策論がなぜ、住宅を社会政策の一領域として考えてこなかったのかという疑問に応えるものとはなっていない。「住宅政策は社会政策である」とするなら、筆者はその理論的根拠を明らかにすべきではなかったろうか。

住宅政策を社会政策に含めるかどうかという課題に評者がこだわるのは、それが学問上の定義の問題であると同時に、わが国のこれまでの持家政策を転換させるかどうかという実践的な課題と分かち難く結びついていると考えるからである。住宅政策と社会政策の関連を理論的に問う上で実は、たいへん興味深い「事件」があった。それは、1982年に発足した日本住宅会議の呼びかけ人（のちに代表委員）に、かの大河内一男が名前を連ねているという「事件」である。労働力政策を基軸とした（すなわち、住宅を埒外に置いてしまったとされる）社会政策論を打ち立てた大河内が、晩年になって住宅問題、運動に積極的にかかわったのはなぜか。学説史的な興味を引かれる「事件」である。大河内が晩年に、「総合社会政策」あるいは「社会政策のインテグレーション」を提唱していたことはよく知られている。このような主張が行われた理由を、大河内理論の「変質」または「放棄」に求められるかどうかという点については、ここでは措くが、晩年の大河内の「理論」が住宅問題、政策と強い関係を持つにいたる必然性があった点は確認してもよいであろう。

ただ評者が注意を喚起したいのは、大河内理論が形成された戦時期に、すでに住宅（問題）が興味深い形で、同理論に含まれていた事実と、その入り方である。1938年に発表された「我国における社会事業の現在及び将来—社会事業と社会政策の関係を中心に—」と題された論稿で、大河内は当時の「住宅問題」に対する対処の仕方を、「社会事業の形態の衛生的＝風紀的＝保安的取扱いから新たな産業労働者のための労働者住宅への配慮と言う意味での産業的＝生産的取扱いに転ぜしめるもの」で、これを「社会事業の社会政策的任務への接近」と解釈していたのである。たしかに大河内はここで「住宅政策」を社会政策の範疇に入れていたわけではなかったが、参照した論稿は、「住宅政策」も大河内社会政策論の枠内に十分入る可能性があったことを示唆するものと言えよう。このように見てくると、新しい社会政策論を模索する作業とともに、従来の社会政策論を通念的にのみとらえるのではなく、住宅政策がその中に入り得た可

能性がなかったかを、理論の枠組みとその理論の時代背景を考慮に入れて、ていねいに再検討することが、今日必要とされているのではあるまいか。

理論の妥当性とは、現実を説得的に説明するにとどまらないで、将来社会を洞察できる力を持ち得ているかどうかにかかっていると、評者は考えている。「高齢化社会」の進展が叫ばれ、年金問題はもちろん、企業経営のあり方まで模索されている現在、老後を安全かつ安心して暮らすための基礎的条件の整備をどうするかという課題は、理論の妥当性が試される、きわめて重要な課題であるといえよう。その枢要な位置にくるのが、住宅政策論であろう。筆者が情熱的に取り組んだ、日本の住宅政策の成立過程を明らかにする作業によって、少なくともこれまでの住宅政策ではうえの課題に応えられるものにはならないことがはっきりした。住宅の所有形態、構造、住環境のあり方、土地問題はもちろん、(介護を含めた)住まい方、つまり家族のあり方まで視野に納めた住宅政策論が、今求められているのである。